



BFM  
z.H. Frau Kathrin Gäumann  
Quellenweg 6  
3003 Bern-Wabern

Per E-Mail  
Kathrin.gaeumann@bfm.admin.ch

29. November 2013

**Vernehmlassung zum Protokoll III zur Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens vom 21. Juni 1999 auf Kroatien**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga  
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns mit Schreiben vom 28. August 2013 zur Stellungnahme zum Protokoll III zur Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens vom 21. Juni 1999 auf Kroatien eingeladen. Wir danken Ihnen für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme.

**Die Position von economiesuisse lässt sich wie folgt zusammenfassen:**

**Wir unterstützen die Ausdehnung des Abkommens über den freien Personenverkehr auf Kroatien.**

**Wir unterstützen das ausgehandelte Übergangsregime und die damit verbundene schrittweise Öffnung des Arbeitsmarktes gegenüber Kroatien.**

## 1 Allgemeine Bemerkungen

Die bilateralen Abkommen I zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der EU sind aus politischer wie wirtschaftlicher Sicht von herausragender Bedeutung für die Schweiz. Das Abkommen über den freien Personenverkehr (FZA) ist Teil dieser Abkommen. Aufgrund der Guillotine-Klausel, die entgegen der allgemeinen Auffassung damals von der schweizerischen Delegation verlangt wurde, sind die sieben Abkommen der sog. Bilateralen I mit einander verknüpft. Würde das FZA seitens der Schweiz aufgekündigt, so würden auch die übrigen sechs Abkommen dadurch hinfällig, was nicht abschätzbare Konsequenzen zur Folge hätte. Auch wenn die Ablehnung der Erweiterung der bilateralen Verträge auf das neue EU-Mitglied Kroatien durch die Schweiz nicht als Willen zur Auflösung des Personenfreizügigkeitsabkommen interpretiert werden könnte, sähe sich die EU gezwungen, das Abkommen zu kündigen. Die EU kann nicht akzeptieren, dass sich ein internationales Abkommen mit einem Drittstaat nicht auf alle seine Mitglieder erstreckt. Dies würde dem Gleichbehandlungsgebot fundamental widersprechen. Dies gilt umso mehr für die Personenfreizügigkeit, die als eine der vier Grundfreiheiten für die EU von fundamentaler Bedeutung ist. Auch durch eine Kündigung des FZA seitens der EU würden alle übrigen Abkommen der Bilateralen I hinfällig.

Dem Grundprinzip der Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten widerspricht die Einführung von Übergangsbestimmungen nicht, eben deshalb, weil es sich um zeitlich befristete, vorübergehende Bestimmungen handelt, bis die völlige Gleichbehandlung der Bürger aller Mitgliedstaaten erreicht werden kann. Der Grundsatz der Gleichbehandlung äussert sich auch in den ausgehandelten Übergangsbestimmungen selbst, die in ihrer Ausgestaltung für alle neuen Mitglieder grundsätzlich dieselben sind. Daran ändern auch die Präzisierungen des Schutzklausel-Mechanismus nichts, da es sich hierbei lediglich um Präzisierungen zur Vermeidung von Unklarheiten handelt, die sich bei ihrer Anwendung gegenüber den anderen Neumitgliedern der EU ergeben hatten.

Angesicht der ausgehandelten Übergangslösungen im Rahmen des Protokolls III zum Abkommen über den freien Personenverkehr (nachfolgend Protokoll III) ist eine Konfrontation mit der EU zu vermeiden. Die Schweiz hat zurzeit gewichtigere Dossiers in Brüssel zu vertreten, als die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien (insbes. institutionelle Fragen und Steuerbelange) und ist gut beraten, in diesen Dossiers einen klaren Standpunkt zu vertreten. Würde sich die Schweiz mit der generellen Auflösung der bilateralen Verträge konfrontiert sehen, müsste sie als Bittstellerin zwangsläufig aus einer Position der Schwäche heraus verhandeln.

## 2 Bedeutung von Kroatien für die Schweizer Wirtschaft

Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Kroatien und der Schweiz sind nicht besonders intensiv. Die Schweiz weist gegenüber Kroatien einen Handelsbilanzüberschuss von 94 Millionen CHF aus bei einem relativ bescheidenen Handelsvolumen von mehr als 300 Millionen CHF. Allerdings verdient Kroatien ca. 40% seines BIP im Tourismus und die Schweizer stellen einen nicht unbedeutenden Teil der ausländischen Besucher. Aufgrund des Erneuerungsbedarfs Kroatiens im Bereich Infrastrukturen, Wasseraufbereitung, Kanalisation etc. besteht ein gewisses Wachstumspotential für Schweizer Firmen.

Mit 4,29 Millionen Einwohnern stellen die Kroaten gerade einmal 0,85 Prozent der Bevölkerung der Europäischen Union. Mit Blick auf den Arbeitsmarkt Kroatien kann festgehalten werden, dass die Öffnung dieses Marktes gegenüber der Schweiz für eine Mehrheit der Unternehmen zurzeit nicht von vordergründiger Bedeutung ist. Nichtsdestotrotz begrüsst economiesuisse die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf Kroatien, zum einen aus den grundsätzlichen Überlegungen zur Personenfreizügigkeit, zum anderen aber auch mit Blick auf mögliche Geschäftspotentiale, die sich im Laufe der Jahre mit Kroatien nach dessen Einbindung in die EU intensivieren könnten.

### **3 Verbesserung des Schutzklausel-Mechanismus**

economiesuisse schliesst sich der Analyse des SAV an und begrüsst die Verbesserung der Verhandlungen des Bundesrates im Vergleich zum Protokoll II zur Erweiterung von Rumänien und Bulgarien, das nun die Ventilklausele für L- und B- Bewilligungen gemeinsam angerufen werden kann, wenn eine Kategorie das Kontingent übersteigt. Dies führt in unseren Augen zu einer klareren Transparenz, schliesst die Umgehung der Norm aus und ist im Sinne der Sache.

### **4 Regelung Übergangsfristen**

Die Übergangsfristen wurden analog zum Protokoll I und II zum FZA unverändert auf 7 Jahre (2+3+2) belassen, wobei die letzten 2 Jahre nur mit Zustimmung des gemischten Ausschusses möglich sind. Sollte dieser die zweiten 2 Jahre verweigern, steht der Schweiz während 5 Jahren die Möglichkeit der Anrufung der Ventilklausele offen. Bei einer vollumfänglichen Ausschöpfung der Übergangsregelung kann entsprechend die Ventilklausele nur noch 3 Jahre nach Ablauf der Übergangsfristen angerufen werden. Somit besteht die Möglichkeit der Begrenzung der Zuwanderung aus Kroatien während längstens 10 Jahren nach Inkrafttreten des Protokolls III. Wie der SAV ist auch economiesuisse der Ansicht, dass dieses System sich in der Praxis bewähren wird, insbesondere, da nicht mit einer verstärkten Zuwanderung aus Kroatien zu rechnen ist. Die Statistiken des BFS belegen, dass sich die Zuwanderung aus Kroatien seit Jahren stabilisiert hat und die kroatische Bevölkerung in der Schweiz heute noch ca. 33'000 Personen beträgt. Diese Entwicklung hat noch vor der Unterstellung unter die Drittstaatskontingente im Jahre 2002 begonnen. Aus diesen Gründen ist auch bei Ausdehnung des FZA auf Kroatien nicht mit einer sprunghaften Zunahme von kroatischen Staatsangehörigen in der Schweiz zu rechnen, zumal die Zuwanderung nicht unkontrolliert erfolgt, sondern aufgrund der Nachfrage der Schweizer Wirtschaft nach entsprechenden Personen und ihren Qualifikationen.

### **5 Kontingente**

Wie der SAV begrüsst auch economiesuisse, dass der Bundesrat im Gegenzug zur Verbesserung der Schutzklausele die Kontingente im 5. bis 7. Jahr nach Inkrafttreten gegenüber der pro-rata Rechnung leicht erhöht hat. Dies erscheint uns als zweckmässig.

### **6 Berechnung Schwellenwerte der Schutzklausele und Höhe der Kontingente zur Anrufung der Schutzklausele**

Die kürzere Frist zum Vergleich der Zuwanderung und der Möglichkeit zur Anrufung der Schutzklausele im 6. und 7. Jahr wird begrüsst. Ebenfalls einverstanden sind wir auch mit den Kontingenten bei Anrufung der Ventilklausele für das darauffolgende Jahr von 110 % bei L- Bewilligungen und 105 % bei B-Bewilligungen.

### **7 Zusammenfassung**

Angesichts der durchschnittlichen wirtschaftlichen Bedeutung der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien, unter Rücksichtnahme der politischen Stimmung in der Schweiz im Hinblick auf die Zuwanderung und nach Abwägung aller Vor- und Nachteile bezüglich der politischen Rahmenbedingungen im Verhältnis der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der EU, ist die schrittweise Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien zu begrüssen. Das ausgehandelte Übergangsregime wertet die Schweizer Wirtschaft insgesamt als befriedigend. Positiv zu werten ist die Klärung der Anwendung der Schutzklausele im Protokoll III. Ebenso positiv zu werten ist, dass die Schutzbestimmungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt (konkret die Kontingentierungen von Aufenthaltsbewilligung über vier Monate) während einer Übergangsfrist von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Protokolls III gegenseitig aufrecht erhalten bleiben und durch einseitige Notifizierung

durch eine Vertragspartei die Anwendung dieser Schutzbestimmungen auf fünf Jahre ausgedehnt werden kann. Dieses Regime entspricht jenem, welches auch im Protokoll II bezüglich der Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die Republik Bulgarien und Rumänien ausgehandelt wurde und sich im Grundsatz bewährt hat. Die ausgehandelten Kontingente für Kroatien sind bescheiden und werden die Zuwanderung in die Schweiz kaum beeinflussen. Sie sind im Vergleich zu den einwohnermässig deutlich grösseren Staaten Bulgarien und Rumänien aber angemessen.

Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit, welche Sie unseren Bemerkungen entgegenbringen und bitten Sie, unsere Anträge zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse  
economiesuisse

Prof. Dr. Rudolf Minsch  
Vorsitzender der Geschäftsleitung a.i

Dr. Jan Atteslander  
Mitglied der Geschäftsleitung